



---

## Sachstand

---

**Zur Bewertung politischer Aussagen im Lichte der freiheitlich demokratischen Grundordnung**

**Zur Bewertung politischer Aussagen im Lichte der freiheitlich demokratischen Grundordnung**

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 058/23  
Abschluss der Arbeit: 09.05.2023  
Fachbereich: WD3: Verfassung und Verwaltung

---

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Das Grundgesetz (GG)<sup>1</sup> enthält keine Legaldefinition des Begriffs „freiheitlich demokratische Grundordnung“. Gleichwohl nimmt es an verschiedenen Stellen darauf Bezug, so etwa in Art. 11 Abs. 2 GG, Art. 18 GG, Art. 21 Abs. 2 GG, Art. 87a Abs. 4 Satz 1 GG oder Art. 91 Abs. 1 GG. Die **verfassungsgerichtliche Rechtsprechung** hat sich wiederholt mit dem Begriff auseinandergesetzt und ihn in verschiedenen Entscheidungen, insbesondere im Zusammenhang mit dem Verbot politischer Parteien gemäß Art. 21 Abs. 2 GG, inhaltlich ausgefüllt und konturiert. So heißt es in der Entscheidung zum Verbot der Sozialistischen Reichspartei (SRP):

So läßt sich die freiheitliche demokratische Grundordnung als eine Ordnung bestimmen, die unter Ausschluß jeglicher Gewalt- und Willkürherrschaft eine rechtsstaatliche Herrschaftsordnung auf der Grundlage der Selbstbestimmung des Volkes nach dem Willen der jeweiligen Mehrheit und der Freiheit und Gleichheit darstellt. Zu den grundlegenden Prinzipien dieser Ordnung sind mindestens zu rechnen: die Achtung vor den im Grundgesetz konkretisierten Menschenrechten, vor allem vor dem Recht der Persönlichkeit auf Leben und freie Entfaltung, die Volkssouveränität, die Gewaltenteilung, die Verantwortlichkeit der Regierung, die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, die Unabhängigkeit der Gerichte, das Mehrparteienprinzip und die Chancengleichheit für alle politischen Parteien mit dem Recht auf verfassungsmäßige Bildung und Ausübung einer Opposition.<sup>2</sup>

Diesem Kernbestand der „freiheitlich demokratischen Grundordnung“ hat das Bundesverfassungsgericht in späteren Entscheidungen fallbezogen und in Abhängigkeit von dem jeweiligen normativen Kontext weitere Elemente zugerechnet.<sup>3</sup> Dazu gehören neben der Vereinigungsfreiheit<sup>4</sup>, dem Parlamentarismus<sup>5</sup> und dem Erfordernis freier Wahlen<sup>6</sup> auch der freie und offene Prozess der Meinungsbildung des Volkes<sup>7</sup>, das Bekenntnis zu religiöser und weltanschaulicher Neutralität<sup>8</sup> sowie die Grundrechte auf freie Meinungsäußerung<sup>9</sup>, auf Rundfunk-, Presse- und Informationsfreiheit<sup>10</sup> sowie auf Religionsfreiheit<sup>11</sup>. Im Schrifttum wird diese katalogartige Aufzählung einzelner Rechts-

---

1 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (Grundgesetz - GG) vom 23. Mai 1949 (BGBl. S. 1), zuletzt geändert durch Gesetz vom 19. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2478).

2 BVerfGE 2, 1 (13 f.).

3 BVerfGE 144, 20 (204 f. Rn. 532 ff.).

4 BVerfGE 5, 85 (199).

5 BVerfGE 5, 85 (230).

6 BVerfGE 5, 85 (199).

7 BVerfGE 44, 125 (145).

8 BVerfGE 27, 195 (201)

9 BVerfGE 7, 198 (208).

10 BVerfGE 77, 65 (74).

11 BVerfGE 137, 273 (303).

institute teils als unvollständig, beliebig und unsystematisch kritisiert, wogegen das Bundesverfassungsgericht darauf verweist, dass die vorgenannten Erweiterungen des Begriffs sich als fallbezogene Ableitungen aus den Kernelementen ergäben.<sup>12</sup> Auf **einfachgesetzlicher Ebene** findet der Begriff der „freiheitlich demokratischen Grundordnung“ z.B. Verwendung im Beamtenrecht (vgl. § 7 Abs. 1 Nr. 2 BBG<sup>13</sup>) und im Bundesverfassungsschutzgesetz (BVerfSchG).<sup>14</sup> So enthält § 4 Abs. 2 BVerfSchG eine Legaldefinition, die in Nachzeichnung der vorgenannten Rechtsprechung folgende Elemente als Bestandteile der freiheitlich demokratischen Grundordnung aufzählt:

- das Recht des Volkes, die Staatsgewalt in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung auszuüben und die Volksvertretung in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl zu wählen,
- die Bindung der Gesetzgebung an die verfassungsmäßige Ordnung und die Bindung der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung an Gesetz und Recht,
- das Recht auf Bildung und Ausübung einer parlamentarischen Opposition,
- die Ablösbarkeit der Regierung und ihre Verantwortlichkeit gegenüber der Volksvertretung,
- die Unabhängigkeit der Gerichte,
- der Ausschluss jeder Gewalt- und Willkürherrschaft und
- die im Grundgesetz konkretisierten Menschenrechte.

Keine der verfassungsrechtlichen Bestimmungen, die den Begriff der „freiheitlich demokratischen Grundordnung“ enthalten, knüpfen ihrem Wortlaut nach Rechtsfolgen allein daran, dass eine **einzelne politische Aussage** der freiheitlich demokratischen Grundordnung widerspricht. Vielmehr setzen sie voraus, dass eine Gefahr für die freiheitlich demokratische Grundordnung besteht (vgl. Art. 11 Abs. 2 GG, Art. 87a Abs. 4 GG, Art. 91 Abs. 1 GG), dass bestimmte Grundrechte zum Kampf gegen diese Grundordnung missbraucht werden (vgl. Art. 18 Satz 1 GG), oder dass eine Partei darauf ausgeht bzw. darauf ausgerichtet ist, sie zu beeinträchtigen oder zu beseitigen (vgl. Art. 21 Abs. 2, 3 GG). Im Bundesverfassungsschutzgesetz taucht der Begriff im Rahmen der Aufgabenbeschreibung der Verfassungsschutzbehörden auf. So obliegt den Verfassungsschutzbehörden gemäß § 3 Abs. 1 Nr. 1 BVerfSchG unter anderem die Sammlung und Auswertung von Informationen, insbesondere von sach- und personenbezogenen Auskünften, Nachrichten und Unterlagen, über „Bestrebungen, die gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung gerichtet sind“. § 4 Abs. 1 Satz 1 Buchst. c BVerfSchG konkretisiert diese Bestrebungen weiter als „solche politisch bestimmten, ziel- und zweckgerichteten Verhaltensweisen in einem oder für einen Personenzusammenschluss,

---

12 BVerfGE 144, 20 (204 Rn. 534 m.N.).

13 Bundesbeamtengesetz (BBG) vom 5. Februar 2009 (BGBl. I S. 160), zuletzt geändert durch Gesetz vom 28. Juni 2021 (BGBl. I S. 2250).

14 Gesetz über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes und über das Bundesamt für Verfassungsschutz (Bundesverfassungsschutzgesetz - BVerfSchG) vom 20. Dezember 1990 (BGBl. I S. 2954, 2970), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 19. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2632).

der darauf gerichtet ist, einen der in Absatz 2 genannten Verfassungsgrundsätze zu beseitigen oder außer Geltung zu setzen.“ Handelt nur eine Einzelperson, muss deren Verhalten hierauf „gerichtet sein“ (vgl. § 4 Abs. 1 Satz 3 und 4 BVerfSchG). Auch hier reicht es also nicht aus, dass eine Aussage den Inhalten der freiheitlich demokratischen Grundordnung widerspricht. Vielmehr muss ein Bestreben erkennbar sein, einzelne oder sämtliche der in § 4 Abs. 2 BVerfSchG genannten Elemente des Begriffs zu beseitigen oder außer Kraft zu setzen. Sind diese Voraussetzungen gegeben, so ist damit allerdings gemäß § 8 Abs. 1 Satz 1 BVerfSchG auch die Befugnis des Bundesamts für Verfassungsschutz zur Verarbeitung personenbezogener Daten eröffnet.

Inwieweit eine **politische Aussage** geeignet ist, das Vorliegen eines der vorgenannten Tatbestandsmerkmale zu begründen, hängt insbesondere von ihrem Sinngehalt ab. Zur **Deutung und Auslegung** einer Aussage durch staatliche Stellen hat das Bundesverfassungsgericht vor dem Hintergrund des besonderen Gewichts der **Meinungsäußerungsfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG** Grundsätze entwickelt. Ausgangspunkt der Auslegung ist danach stets der Wortlaut einer Aussage.<sup>15</sup> Daneben müssen bei der Auslegung auch der sprachliche Kontext einer Äußerung sowie die Begleitumstände, unter denen sie getätigt wird, berücksichtigt werden.<sup>16</sup> Maßgeblich für die Sinnermittlung ist der Gehalt, der einer Aussage aus Sicht eines unvoreingenommenen und verständigen Publikums zukommt.<sup>17</sup> Zudem ist bei der Deutung einer Äußerung die vom Bundesverfassungsgericht entwickelte „Wechselwirkungslehre“ zu berücksichtigen. Danach müssen Rechtsvorschriften, welche die Meinungsfreiheit einschränken bzw. Sanktionen an ihren Gebrauch knüpfen, ihrerseits „aus der Erkenntnis der grundlegenden Bedeutung dieses Grundrechts im freiheitlich demokratischen Staat ausgelegt und so in ihrer das Grundrecht begrenzenden Wirkung selbst wieder eingeschränkt werden“.<sup>18</sup> Lässt eine Äußerung auch unter Heranziehung sämtlicher Begleitumstände und ihres sprachlichen Kontexts mehrere Deutungen zu, so ist diejenige Variante zugrunde zu legen, die für den Betroffenen günstiger ist und ihn weniger beeinträchtigt.<sup>19</sup> Allerdings erkennt die Rechtsprechung in Fällen, in denen eine Aussage im Ergebnis **mehrdeutig** bleibt, für die Tätigkeit der Verfassungsschutzbehörden, ähnlich wie generell im Bereich der Gefahrenabwehr, eine Ausnahme an: Kann eine Aussage sowohl in einem verfassungsschutzrechtlich relevanten als auch einem verfassungsschutzrechtlich irrelevanten Sinne verstanden werden, so dürfen die Behörden die „schwerwiegendere“ Interpretation zugrunde legen und die Aussage als Anhaltspunkt für ein verfassungsfeindliches Bestreben werten.<sup>20</sup>

Der Inhalt einer bestimmten politischen Aussage kann demnach nicht abstrakt bestimmt werden, sondern hängt vielmehr vom Kontext ab, in dem diese Aussage getätigt wird.

\*\*\*

---

15 BVerfGE 94, 1 (9).

16 BVerfGE 93, 266 (295).

17 BVerfGE 93, 266 (295); 114, 339 (348).

18 BVerfGE 7, 198 (208 f.); 94, 1 (8); 107, 299 (331 f.); 124, 300 (332 f.).

19 BVerfGE 94, 1 (9).

20 Vgl. Roth in: Schenke/Graulich/Ruthig, 2. Aufl. 2018, BVerfSchG, § 4 Rn. 123; a.A. Murswiek, NVwZ 2006, 121 (126).